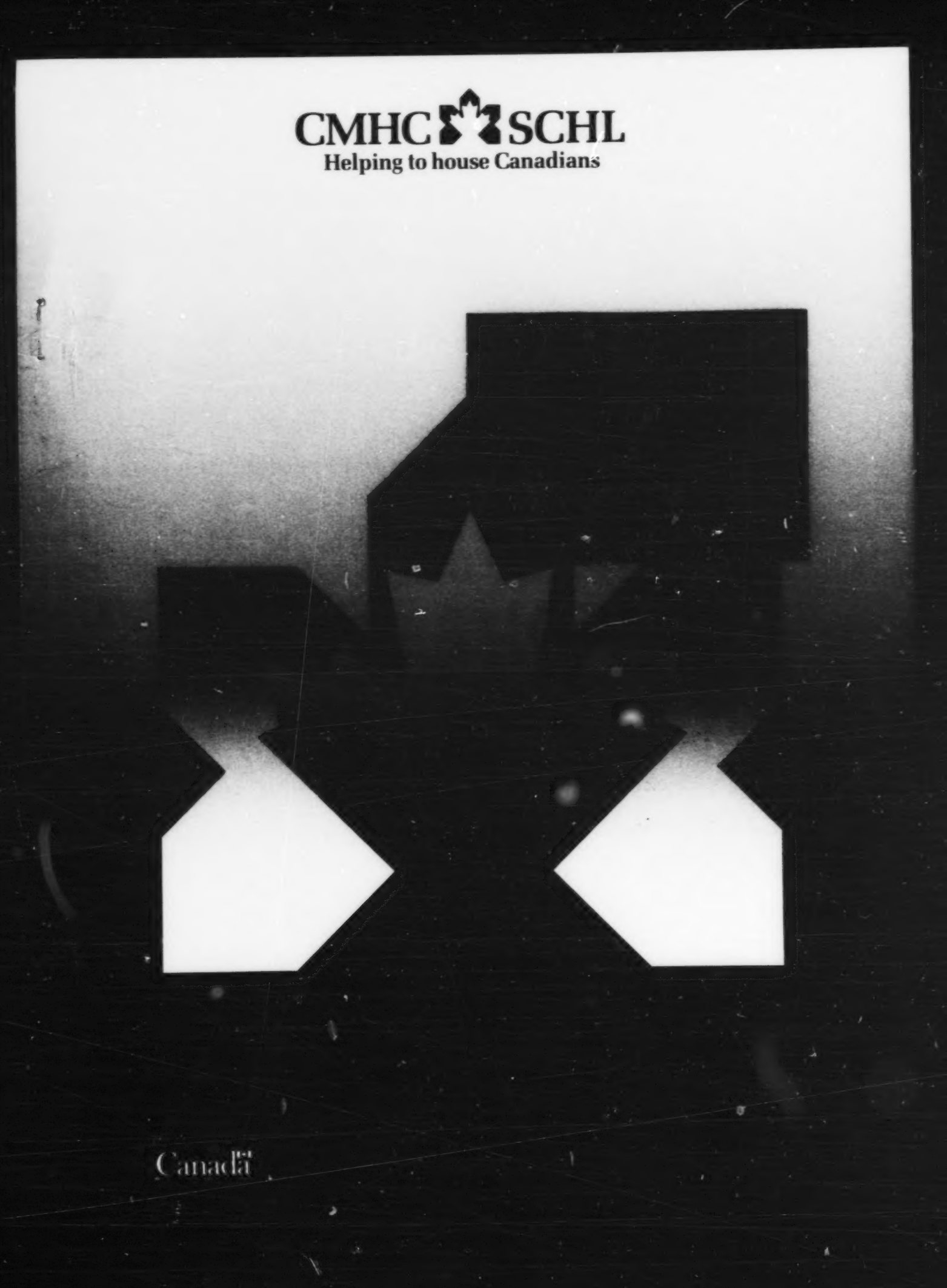
CMHC SCHL

Helping to house Canadians



Canada

91-06242/

THE HOUSING QUALITY CONSULTATION:

PRELIMINARY RECOMMENDATIONS

AND ISSUES FOR

FURTHER DISCUSSION

Canada Mortgage and Housing Corporation

August 1990

TABLE OF CONTENTS

Background	1
Scope of the Consultation	1
Summary of the Results	2
Achieving a Balance between a High Quality of Housing and Reasonable Access to it	3
Consensus on the Importance of Information Transfer and Research	4
Building Codes- Uniformity with Flexibility	9
Broader Regulatory Activities and Neighbourbood Quality	11
Mortgage Insurance and Housing Quality	14
Housing and Sustainable Development	14

BACKGROUND

At the end of 1988, CMHC initiated a consultation process to identify what should be done to address housing quality issues. The input from this process is to be used by the Corporation in developing its future role in housing quality.

The first step in the process was the release of a consultation document to serve as a focus for discussion. Over 40 responses to the document have been received from a wide spectrum of interests.

The intent of this second document is, by drawing on those responses, to indicate the issues perceived as critical, any areas in which further discussion would be beneficial, to report on any consensuses that emerged, and to begin to identify preliminary recommendations. The recommendations, which have been developed by CMHC relate to areas where a high degree of consensus exists and are presented for review and reaction by respondents.

SCOPE OF THE CONSULTATION

As defined in the first consultation document, the scope of the consultation encompasses both the physical and the environmental aspects of housing quality. The subject of renovation, and the physical condition of the existing stock are however not dealt with here since they were the topic of a separate consultation.

Housing quality covers a broad spectrum of elements. Among these are health and safety, durability, adaptability, economy of operation, comfort, security, accessibility, suitability to the occupants needs, and affordability. Housing quality also presupposes the use of "best available" technology both in terms of methods and materials given the state of knowledge

and the buyer's budget limitations and personal trade offs. Finally, this mix must be considered in terms of its life cycle performance and life time cost.

Another element has been added in this consultation. The urgency of environmental considerations means that housing quality must now be defined in relation to society as a whole, i.e., in terms of the impact of the construction methods and materials used and the performance of the house on the environment.

SUMMARY OF RESULTS

The responses from the first round consultation were strongly supportive of CMHC assuming a leadership role, consistent with its legislative mandate to promote the quality of housing and living conditions in Canada.

The consensus emerging is that in the area of housing quality, CMHC should place high priority on research and information transfer, the provision of its expertise in the development of codes and standards, and play an advocacy role with regard to the regulatory environment.

Of these areas, research and information transfer was the most frequently referred to. Respondents felt strongly that this should be a major priority. It was suggested that in technical research and technology transfer, successful initiatives had been the result of government and industry cooperation, (a specific example being the R2000 program) and that even greater coordination between the actions of industry and different government departments would be advantageous.

Increased emphasis on education of the consumer was proposed by many respondents. The feeling was that an informed consumer with the background knowledge to make informed buying decisions was a prerequisite for quality improvement.

Many respondents called for a single national building code arguing that the increased complexity of having to deal with differing requirements raises construction and design costs and complicates administration.

With regard to regulation, respondents in general recognized that there was scope for relaxation of restrictive controls and regulations. However they stressed that it was important that benefits should be demonstrable before action was taken to reform specific regulations. It was felt that governments could play an important advocacy role in this area.

ACHIEVING A BALANCE BETWEEN A HIGH QUALITY OF HOUSING AND REASONABLE ACCESS TO IT

The consultation paper identified this as a fundamental issue to be addressed.

A point made by the construction industry which reflected the thrust of comments by some of the other participants was that obstacles to quality improvement are often the same things that stand in the way of improvements to housing affordability. Certain regulatory restrictions and arrangements inhibit innovations. Conflicting requirements and overlapping jurisdictions create unnecessary problems and cause unnecessary delays and increase costs. Thus the pursuit of quality and the pursuit of affordability are not of necessity in conflict.

However, respondents did feel the need to maintain a balance. They felt that regulations, planning controls and codes played an important and valuable role in housing quality. The general consensus was that governments should focus on improvements to the content, structure and application of these rather than dismantling them.

The challenge is therefore to tackle the task of sifting out what is inappropriate and building on what is good in the

network of controls and regulations that has been established over the years to maintain and preserve a high standard of quality in our living environment. To do this it is clearly essential that one is aware of costs and benefits of any course of action.

Recommendation

In pursuing specific initiatives, governments should take explicit account of both affordability and quality impacts and be fully aware of the trade-offs implicit in any action to improve either.

Issue

Are there general principles or approaches that authorities at different levels could follow in their initiatives that would ensure a better harmonization of quality and affordability objectives?

CONSENSUS ON THE IMPORTANCE OF INFORMATION TRANSFER AND RESEARCH

An extremely high degree of consensus emerged that the major priority areas for government attention in the field of housing quality should be information transfer and research.

Information transfer

With regard to information transfer, both the flow within and to the industry, and the flow to consumers were recognized as critical, but respondents also saw a government role in supporting information generation and information flow to municipalities, provinces, those involved in the provision of housing for special need groups, and the whole range of actors impacting on the housing sector.

Training and education in the more formalized sense for the construction industry were viewed as important elements in ensuring the advancement of housing quality, but respondents also emphasized the importance of reinforcing less formal existing technology transfer processes within the industry. Respondents felt that government should give high priority to improving means of diffusing information on cost effective design, materials and construction techniques. One suggestion was that CMHC's field network should be used for technology transfer, providing advice and assistance to builders. As such the field network could provide a two way flow of communication, feeding back ideas for research and analysis based on the problems experienced in the field.

The need to educate the consumer to make more informed choices was a theme in many responses. Many respondents felt that consumers were not well enough informed to judge quality in a dwelling. There was thus no incentive for builders to make quality improvements at additional cost when these could not be recovered in the price.

It was suggested that building inspections could play an increased role in assisting consumers in purchase decisions for new dwellings. Respondents are asked to consider whether the presently available network of private inspection services in urban and rural areas is adequate for this purpose, and if not, what could be done to correct this.

Given the high level of achievement in housing quality in urban areas and the much lower standards, and levels of expertise and enforcement in rural areas, one suggestion made was that rural areas should be given a higher priority with regard to the flow of information and advice.

It was also proposed that governments should play an advocacy role in providing information to consumers to lessen resistance to social housing, i.e. to combat the NIMBY ("not in my

backyard") syndrome, and to municipalities to publicize results of successful regulatory reform initiatives.

Research

The suggestions as to topics for research were many and diverse but a common theme was that a priority should be research on areas that promise improvements in affordability.

Respondents wanted a continuation of government research to improve shortcomings in existing techniques and materials as well as an emphasis on research into new technology.

Several respondents identified indoor air environment as an important area for research, referring to a need for more investigation into the health effects of various materials used in construction, and for improvements in methods of detection of pollutants. It was also suggested that research on environmentally friendly construction be encouraged.

Respondents felt that emphasis should be put on research into housing for those with special needs, including the elderly. This would include housing adaptations and modifications to increase the possibility for the elderly and those with special needs to continue to live independently in the community at large rather than enter special care facilities.

It was also proposed that research was needed on how the body and mind react to the more subtle effects of privacy, sound, light, space and public areas etc. One could anticipate that such research might provide useful guidance in optimizing design for higher density market and social projects.

Research on cost effective ways of meeting infrastructure requirements was suggested as a major priority by several respondents. It was suggested that while funding of infrastructure was a provincial and municipal responsibility, all levels of government should work together in research on infrastructure issues.

One suggestion made was that there was insufficient detailed information on the quality of housing in Canada for the development of strategies to improve housing conditions, and increased emphasis should be placed on improving the data base.

Coordination Between Actors in Research and Information Transfer

The importance of improving coordination among different federal government departments, among governments at different levels and with the residential construction industry in initiatives on technology transfer and research was emphasized by some respondents. The value of working closely with the industry as in the R2000 project was emphasized.

Given that a consensus emerged that housing research and information transfer should be a key priority, the task is one of identifying the best means of fulfilling this responsibility. This must include examining the way research priorities are identified, means of ensuring the quality and the relevance of the actual research project to the various actors, and dissemination of the results.

Existing mechanisms and organizations with a national base that are playing a facilitating or coordinating role include the National Housing Research Committee and its working groups (funded and coordinated by CMHC), CMHC's network of local branches, the Canadian Construction Research Board and the Construction Technology Advisor Network of the Industrial Research Assistance Program (both funded by NRC), and CHBA's network of Technical Research Committees. Focusing on dissemination of research information on urban conditions is the Intergovernmental Committee for Urban and Regional Research (ICURR) which is jointly funded by the federal and provincial governments.

Clearly the challenge is to ensure that these mechanisms operate in coordination.

Recommendations on Research and Information Transfer:

1. CMHC should continue to play a leadership role in housing research.

2. Governments should work closely with industry in the transfer of information through both formal training mechanisms and by strengthening more informal channels of communication.

3. CMHC should work closely with and through existing technology transfer networks (e.g. CCRB, IRAP, CHBA's TRC network) and work towards strengthening coordination of efforts of all actors in housing research and technology transfer.

4. There should be increased emphasis on dissemination of information to consumers.

Options and Issues for Research and Information Transfer

1. What sort of balance would be appropriate in government research between health and safety issues and research on new techniques and innovations?

2. What is the most effective way for government to support innovation and technology development e.g. awards, in-house research, funding to innovators etc?

3. How could government assist in improving the dissemination of technical information to builders and tradesmen?

4. What should the respective roles of CMHC, other federal government departments, other levels of government, and

industry associations be in the field of housing information transfer and research?

5. What mechanisms would be most cost effective in getting information to consumers?

6. Should CMHC make more use of its field network for technology transfer, providing information to builders, and a two way flow of information?

7. Are private inspection services meeting the need for expert technical advice for the home buying public in both urban and rural areas, or for special purpose inspections for the public or other levels of government? If not, what action could be taken to address this?

BUILDING CODES- UNIFORMITY WITH FLEXIBILITY

Respondents in general felt that building codes had made an important contribution to housing quality, and that any relaxation would be inappropriate.

The commonest theme was the need for a uniform code and uniform application across the country. The next commonest was the need for flexibility to allow for regional or rural-urban variations. The challenge for governments is to come up with an approach that accommodates both needs.

One way to provide uniformity while allowing for regional flexibility would be an expanded use of performance criteria. Under a performance related code, regional variations in requirements would flow systematically where performance in some aspect was influenced by local conditions e.g. dampness, climate or other environmental factors. Through this approach, any such variations would be developed in a systematic and measurable way rather than haphazardly as at present.

There was some support for movement towards a more performance oriented code but some respondents were wary of any move in this direction, believing that the complexity of administration rendered this approach impractical, and that the public was better protected through a clearly defined and easily understood prescriptive approach. Further comments would be welcome on the suggestion for expanded use of performance criteria **alongside** existing prescription codes in or **selected** parts of the code.

There was support for the planned separate code for residential construction. It was also suggested that more user friendly language in the code would help raise standards of quality and assist in the enforcement of regulations.

Some felt that the code should go beyond "bricks and mortar" considerations and be strengthened or more pro-active on environmental concerns and other non structural concerns. Areas mentioned by different respondents included making homes more barrier free, making homes safer from crime, improving fire safety, energy conservation, indoor air quality and the reduction of moisture buid-up.

The consultation document also asked whether it might be appropriate to relax building codes in favour of mandatory warranties. There appeared to be no support for this idea.

Recommendations on Building Codes

1. Governments should work towards the use of a single Canadian building code which incorporates a stand alone consolidated housing code.

2. Governments should support and encourage initiatives to identify where specific performance criteria in sub sections

of the code would facilitate innovative practices or provide necessary flexibility for regional variation.

Options and Issues for Building Codes

1. Should the code be strengthened or expanded to incorporate non-structural factors. Specifically, should the code be expanded with regard to indoor air quality, moisture control, energy conservation, protection against crime, barrier free aspects? If so, how?

2. If performance codes were to be introduced alongside present prescription codes, in what areas of the code would they be most useful. Are there areas of the code in which you would strongly advise against their introduction?

3. Are there other ways of bringing flexibility into the building code process?

BROADER REGULATORY ACTIVITIES AND NEIGHBORHOOD QUALITY

The area of regulation was another which received considerable attention in the responses. The consultation paper asked whether more flexibility was appropriate. Respondents in general were in favor of removing "restrictive zoning" and making modifications to zoning bylaws to allow appropriate intensification, conversion and infill, but there was concern that community standards should be protected. Some respondents felt that too much flexibility could result in short sighted wisdom prevailing over well thought out policies.

It was suggested by others that inflexibility was impeding innovation and the search for and trial of new solutions. The

general feeling however was that while a receptivity to regulatory relaxation was desirable, beneficial results should be demonstrable if specific standards were to be changed or relaxed. The importance of research, demonstration and dissemination of results was emphasized as a means of facilitating worthwhile regulatory reform. This reaffirms the appropriateness of the approach taken in the ACT initiative (the joint regulatory reform initiative of the Federation of Canadian Municipalities, the Canadian Home Builder's Association and the Canadian Housing and Renewal Association, funded by CMHC).

One topic which perhaps merits more discussion in this second round, is the scope that may exist for greater use of more innovative and flexible approaches on specific zoning or planning initiatives. This would include for example joint initiatives between the industry and different levels of government, and zoning amendments tied to the provision of certain public amenities by the developer.

The topic of neighborhood quality tended to surface in the responses as something which might suffer if regulations were relaxed. As such the pursuit of neighborhood quality tended to be equated in many responses with the fight to maintain the status quo. There were suggestions however that the single family suburb is inefficient, and that local land use plans should be examined to encourage a mix of housing.

This suggests that there may be a role for governments in demonstrating the positive aspects of change and that neighborhoods can be enriched through the diversity that a relaxation of controls may bring, or through intensification.

As indicated in the discussion on research, it was suggested that governments should play an advocacy role in providing more consumer education to address the "NIMBY" syndrome. A more pro-active approach by all levels of government was felt to be appropriate. There was consensus on the need for more streamlined planning and approval processes. Contradictory and overlapping requirements were seen as impediments in this area.

Recommendations in the field of regulation

1. Governments should work together with the construction/development industry in initiatives designed to examine the cost effectiveness of local regulations and where appropriate, to demonstrate the benefits of reform of specific resrictive regulations.

2. The federal government and provincial governments should support initiatives designed to assist municipalities to streamline planning and approval processes.

Issues for Discussion on Neighborhood Quality and Regulation.

1. What specific options are open to CMHC and housing authorities at other levels of government to improve the quality of life at the community level in rural and in urban areas?

2. What options are open to different levels of government to bring more flexibility into the regulatory system without compromising quality.

MORTGAGE INSURANCE AND HOUSING QUALITY

Under the NHA mortgage insurance program, CMHC provides insurance for mortgage lenders against default by borrowers, easing access to high ratio mortgages.

As a prudent insurer, CMHC imposes technical requirements to to minimize its insurance risk.

In the past, CMHC's actions to enforce these requirements had a wide impact on the housing market as a whole through demonstrating or transferring housing quality information. However, now, with a less than 15% share of all new housing and with the growth in municipal capability to enforce standards, CMHC's mortgage insurance technical requirements have limited consequence for housing quality.

Respondents did not identify mortgage insurance as a significant influence in housing quality. As indicated, the consensus was that CMHC could most effectively influence housing quality through research, information transfer and advocacy activities.

HOUSING AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Housing quality must be defined not only in terms of the house's performance to the occupant or impact on the immediate neighborhood, but also with respect to its more global impact on the environment. This means examining the environmental impact of the use of different materials, different construction methods and the actual performance of the house.

This issue was not raised in the first round consultation paper. However, increasing awareness of the importance of moving towards more sustainable forms of development makes it essential that it is covered in this consultation.

Work underway or planned at CMHC will examine more integrated use of energy systems in the house, measures to reduce residential water consumption and their impact on extending the life of municipal water and sewage systems, the energy requirements of various building materials and methods, as well as methods of improving energy efficiency through optimal forms of urban development, densities and sub-division design.

A further area of concern is the impact of projected climate changes on Canadian settlements. Recent Environment Canada reports suggest that within thirty years, rising water levels could have significant impacts on certain settled areas in Canada. Should CMHC place priority on research to deal with the implications of these changes?

Option for Discussion

How can CMHC, other levels of government, and the residential construction industry most effectively contribute to the goal of sustainable development? Research, demonstration, certification of environmentally friendly houses, an environmentally sensitive building code are all potential components of an overall strategy. What would be the most fruitful approach for governments to take?

THE NEXT STEP

This paper has developed a number of preliminary recommendations for discussion, and questions for further consultation. CMHC welcomes your comments on these and related issues. As well as seeking written responses, CMHC plans to bring together the key actors to discuss options in the field of technology transfer and technical research, the area which generated the most interest in the consultation.

Please send your comments on any issues discussed in this paper by December 10, 1990 to:

Eugene A. Flichel
Acting President
Canada Mortgage and Housing Corporation
National Office
682 Montreal Rd
Ottawa, Ontario
K1A 0P7

SCHL CMHC

Question habitation, comptez sur nous

Canada

CONSULTATION SUR LA QUALITÉ DU LOGEMENT: RECOMMANDATIONS PRÉLIMINAIRES ET POINTS À DISCUTER

Société canadienne d'hypothèques et de logement

août 1990

TABLE DES MATIÈRES

Antécédents	1
Portée de la consultation	1
Résumé des résultats	2
Équilibre entre haute qualité et abordabilité du logement	3
Consensus sur l'importance de la recherche et de la diffusion de l'information	5
Codes du bâtiment - uniformité et souplesse	11
Activités de réglementation élargies et qualité du voisinage	13
Assurance hypothécaire et qualité du logement	16
Logement et développement résidentiel acceptable	16

ANTÉCÉDENTS

À la fin de 1988, la SCHL a tenu une consultation afin de savoir quels remèdes apporter aux problèmes de qualité du logement. Les idées exprimées au cours du processus de consultation seront utilisées par la Société pour définir son rôle futur par rapport à la qualité du logement.

La consultation a commencé par la diffusion d'un document de consultation qui se voulait un schéma de discussion. Le document a obtenu une très large audience, puisque la SCHL a reçu 40 rapports.

Le but du second document que voici consiste, en se basant sur les rapports susmentionnés, à indiquer les questions que les répondants ont perçues comme cruciales et les domaines qui gagneraient à être approfondis davantage, à signaler les points où il y a eu consensus, et à commencer à définir les recommandations préliminaires. Élaborées par la SCHL, les recommandations ont trait aux domaines où le consensus est assez large; elle les présente pour que les participants à la présente consultation les examinent et disent ce qu'ils en pensent.

PORTÉE DE LA CONSULTATION

Comme indiqué dans le document de la première consultation, la présente consultation englobe les aspects physiques et environnementaux de la qualité du logement. Toutefois, la question de la rénovation des logements et celle de l'état physique du parc de logements ne sont pas traitées ici, puisqu'elles ont fait l'objet d'un document de consultation distinct.

La qualité du logement se compose d'un grand nombre d'éléments, entre autres: la santé et la sécurité, la durabilité,

l'adaptabilité, l'économie de fonctionnement, le confort, la sûreté, l'accessibilité, la capacité de répondre aux besoins des occupants, et l'abordabilité. La qualité du logement présuppose aussi qu'on utilise les meilleures techniques disponibles, tant dans les méthodes que dans le choix des matériaux de construction, compte tenu de l'état des connaissances, ainsi que des limites financières et des compromis de l'acheteur. Finalement, ces divers éléments doivent être mis en parallèle avec le comportement du bâtiment et le coût global au cours de sa vie utile.

Un autre élément a été ajouté dans la présente consultation. Le caractère pressant des considérations environnementales signifie que la qualité du logement doit maintenant se définir par rapport à la société dans son ensemble, c'est-à-dire par rapport aux retombées sur l'environnement des méthodes et matériaux de construction et du comportement du bâtiment.

RÉSUMÉ DES RÉSULTATS

Lors de la première consultation, les répondants ont appuyé fortement l'idée que la SCHL assume un rôle de leadership, conformément au mandat légal qui lui a été confié de promouvoir la qualité du logement et les conditions de vie au Canada.

Le consensus qui se dégage veut que, dans le domaine de la qualité du logement, la SCHL mette l'accent en tout premier lieu sur la recherche et la diffusion de l'information et sur l'apport de son expertise dans l'élaboration des codes et des normes, et qu'elle joue un rôle de sensibilisation par rapport à la réglementation.

De tous ces points, la recherche et la diffusion de l'information ont été les plus souvent mentionnés. Les répondants sont nettement d'avis que ce doit être là une grande priorité. Certains ont signalé que, dans la recherche technique et le transfert de technologie, les initiatives qui ont connu

le succès ont été le résultat de la coopération entre le gouvernement et l'industrie (le programme R2000, par exemple) et qu'il serait avantageux de coordonner encore davantage les activités de l'industrie et des différents ministères gouvernementaux.

Plusieurs répondants proposent d'insister davantage sur l'éducation du consommateur, dans l'idée que l'amélioration de la qualité n'est possible que si le consommateur est suffisamment informé pour prendre des décisions éclairées.

Nombre de répondants prônent l'adoption d'un code national du bâtiment unique car, à leur avis, le fait de devoir tenir compte d'exigences différentes rend la tâche plus complexe, ce qui accroît les coûts de conception et de construction et complique l'administration.

En ce qui a trait à la réglementation, la plupart des répondants reconnaissent qu'il y aurait lieu d'assouplir certains contrôles et règlements restrictifs. Ils soulignent cependant qu'il est important, avant de modifier quelque règlement que ce soit, de prouver que la chose sera avantageuse. Les répondants sont d'avis que la SCHL peut jouer un important rôle de sensibilisation en ce domaine.

ÉQUILIBRE ENTRE HAUTE QUALITÉ ET ABORDABILITÉ DU LOGEMENT

Le document de consultation signalait que cet équilibre était un point fondamental dont il fallait s'occuper.

Un point mentionné par l'industrie de la construction, qui reflète l'essentiel des observations de certains des autres participants, est que les obstacles à l'amélioration de la qualité sont souvent les mêmes qui empêchent l'amélioration de l'abordabilité du logement. Certaines restrictions et dispositions des règlements empêchent les innovations. Les

exigences contradictoires et le chevauchement des juridictions créent d'inutiles problèmes, entraînent des délais injustifiés et augmentent les coûts. Ainsi donc, la recherche de la qualité et la recherche de l'abordabilité ne s'opposent pas nécessairement.

Les répondants pensent cependant qu'il faut maintenir un certain équilibre. Ils reconnaissent que les règlements, le contrôle de la planification et les codes ont joué un rôle important et utile dans la qualité du logement; mais ils sont d'avis, dans l'ensemble, que les gouvernements doivent s'efforcer d'en améliorer le contenu, les stuctures et la mise en application, plutôt que de les faire disparaître.

La tâche à accomplir consiste donc à éliminer ce qui est indésirable et à améliorer ce qui est bon dans l'univers de contrôles et de règlements qui ont été établis au cours des ans dans le but de maintenir un haut niveau de qualité dans notre milieu de vie. Pour accomplir cette tâche, il est essentiel de bien connaître les coûts et les avantages des mesures qui pourraient être prises.

Recommandation

Dans chacune de leurs initiatives, les gouvernements doivent tenir explicitement compte des répercussions que celles-ci peuvent avoir sur l'abordabilité et sur la qualité du logement, et bien connaître les compromis implicitement compris dans toute mesure prise pour améliorer l'une ou l'autre.

Question

Y a-t-il des principes ou des méthodes que les autorités de divers niveaux pourraient suivre, en général, dans leurs initiatives, pour mieux harmoniser les objectifs de qualité et d'abordabilité?

CONSENSUS SUR L'IMPORTANCE DE LA RECHERCHE ET DE LA DIFFUSION DE L'INFORMATION

La très grande majorité des répondants conviennent que les deux grands domaines auxquels les gouvernements doivent s'intéresser en matière de qualité du logement sont la diffusion de l'information et la recherche.

Diffusion de l'information

En ce qui a trait à la diffusion de l'information, les répondants considèrent comme primordiales l'information qui est transmise à l'industrie ou qui circule à l'intérieur de l'industrie et celle qui est destinée aux consommateurs, mais ils pensent aussi que le gouvernement doit jouer un rôle de soutien à la production de l'information et à son transfert aux municipalités, aux provinces, à ceux qui contribuent à la fourniture de logements pour les personnes ayant des besoins spéciaux, et à tous ceux qui influent sur le secteur du logement.

Les répondants considèrent la formation et l'éducation officielles dispensées à l'industrie de la construction comme des éléments importants dans l'amélioration de la qualité du logement, mais ils insistent aussi sur l'importance d'intensifier les mécanismes moins officiels de transfert de technologie qui existent à l'intérieur de l'industrie. Les répondants sont d'avis qu'une des priorités du gouvernement devrait être d'améliorer les moyens de diffusion de l'information relative aux méthodes de conception, aux matériaux et aux techniques de construction permettant des économies de coûts.

Certains ont proposé que le réseau des bureaux extérieurs de la SCHL serve au transfert de technologie et que le personnel de la SCHL y prodigue conseils et assistance aux constructeurs. Les bureaux extérieurs pourraient ainsi faire circuler l'information non seulement vers l'industrie, mais aussi vers

la SCHL en lui apportant des thèmes de recherche et d'analyse reliés aux problèmes rencontrés sur le terrain.

La nécessité d'enseigner au consommateur à faire des choix plus éclairés a aussi été mentionnée par un bon nombre de répondants. Ils sont d'avis, en effet, que les consommateurs ne sont pas assez informés pour pouvoir juger de la qualité d'un logement; ce qui explique pourquoi les constructeurs ne sont pas intéressés à augmenter leurs coûts en améliorant la qualité des logements qu'ils construisent, s'ils ne peuvent récupérer ces coûts dans le prix de vente.

Certains ont aussi mentionné que les inspections de bâtiments pourraient jouer un rôle accru auprès des consommateurs en les aidant à prendre leur décision au moment de l'achat d'un logement neuf. Les répondants à la présente consultation sont invités à se demander si les services d'inspection privés actuellement disponibles dans les régions rurales et urbaines sont en mesure de répondre aux besoins à ce point de vue et, dans la négative, à indiquer ce qu'il faudrait faire pour corriger la situation.

Étant donné que la qualité du logement s'est passablement améliorée dans les régions urbaines et que la situation est bien inférieure dans les régions rurales, non seulement en matière de qualité, mais aussi d'expertise et d'application des codes et règlements, certains répondants ont suggéré qu'on favorise prioritairement les régions rurales en ce qui a trait à la diffusion de l'information et à l'offre de conseils.

Certains ont proposé en outre que les gouvernements jouent un rôle de sensibilisation dans la diffusion de l'information aux consommateurs, afin de diminuer l'opposition de la population à l'égard du logement social, en d'autres termes, afin de combattre le syndrome du PDMC ("pas dans ma cour"), et aux municipalités, afin de leur faire connaître les heureux résultats d'initiatives de réforme des règlements.

Recherche

Les suggestions concernant les sujets de recherche ont été nombreuses et variées, mais l'une d'entre elles, qui est revenue très souvent, a été que la recherche devrait se concentrer prioritairement dans les domaines susceptibles de contribuer à améliorer l'abordabilité.

Les répondants veulent que les instances gouvernementales continuent leurs recherches visant à corriger les déficiences des techniques et des matériaux existants, avec une insistance particulière sur la recherche dans les nouveaux domaines technologiques.

Plusieurs répondants ont signalé que la qualité de l'air à l'intérieur des habitations était un important sujet de recherche, et ont insisté sur le nécessité d'examiner davantage les effets sur la santé des divers matériaux utilisés en construction et d'améliorer les méthodes de détection des polluants. Ils ont aussi suggéré d'encourager la recherche dans le domaine de la construction qui respecte l'environnement.

Les répondants sont d'avis qu'il faut mettre l'accent sur la recherche orientée vers le logement pour les personnes ayant des besoins spéciaux, y compris les personnes âgées. Cette recherche porterait sur les adaptations et les modifications requises aux logements pour permettre à ces personnes de demeurer plus longtemps autonomes dans la collectivité, au lieu de devoir se retirer dans des maisons de soins spéciaux.

On a aussi mentionné qu'il y aurait lieu de faire de la recherche sur la façon dont le corps et l'esprit réagissent aux effets plus subtils du milieu privé, des sons, de la lumière, de l'espace et des lieux publics, etc. Il est facile de voir que ce type de recherche pourrait fournir d'utiles renseignements qui permettraient d'améliorer au maximum la conception des logements afin d'accroître la densité de population dans les logements du marché et les ensembles de logements sociaux.

Un certain nombre de répondants ont mentionné que la recherche sur les façons économiques de satisfaire aux exigences en matière d'infrastructures devait être une priorité importante. Tout en reconnaissant que le financement des infrastructures est la responsabilité des pouvoirs provinciaux et municipaux, les répondants sont d'avis que tous les gouvernements devraient coordonner leurs travaux de recherche en matière d'infrastructures.

Certains ont aussi mentionné que l'information sur la qualité du logement au Canada n'est pas assez détaillée pour pouvoir élaborer des stratégies visant à améliorer les conditions de logement, et qu'il faudrait insister davantage sur l'amélioration de la base de données.

Coordination des efforts des divers agents en matière de recherche et de diffusion de l'information.

Certains répondants ont insisté sur l'importance d'améliorer la coordination entre les ministères fédéraux, les divers paliers de gouvernement et l'industrie de la construction, dans leurs initiatives en matière de diffusion de la technologie et de la recherche. On a souligné, entre autres, l'avantage de travailler étroitement avec l'industrie, comme cela a été le cas dans le projet R2000.

Étant donné que tous les répondants ont convenu que la recherche et la diffusion de l'information en matière de logement devait être une priorité majeure, il incombe à la SCHL maintenant de trouver les meilleurs moyens de s'acquitter de cette responsabilité. Il faudra, à cette fin, examiner la façon dont les priorités de recherche sont définies, chercher les moyens de s'assurer que la qualité et la nature des travaux de recherche mis en oeuvre conviennent aux divers agents, et en diffuser ensuite les résultats.

Parmi les mécanismes et organismes qui jouent un rôle d'animation ou de coordination à l'échelle nationale mentionnons le Comité national de recherche sur le logement et ses groupes de travail (financés et coordonnés par la SCHL), le

réseau des bureaux locaux de la SCHL, le Commission canadienne de recherche sur la construction et le Réseau de conseillers en technologie de la construction mis sur pied dans le cadre du Programme d'aide à la recherche industrielle (tous deux financés par le CNR), et le réseau des comités de recherche technique de l'ACCH. Le Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR), qui est financé conjointement par les gouvernements fédéral et provinciaux, s'applique principalement à diffuser l'information sur les conditions dans les régions urbaines.

Il est évidemment primordial que tous ces organismes s'ingénient à coordonner leurs activités.

Recommandations relatives à la recherche et à la diffusion de l'information

1. La SCHL doit continuer à jouer un rôle de chef de file dans la recherche sur le logement.

2. Les gouvernements doivent travailler étroitement avec l'industrie pour diffuser l'information, à la fois en utilisant les mécanismes de formation officiels et en donnant plus de vigueur aux canaux de communication moins officiels.

3. La SCHL doit travailler en étroite collaboration avec les réseaux existants de diffusion de la technologie (p. ex., le CCRC, le PARI, le réseau des CRT de l'ACCH) et s'efforcer d'intensifier la coordination des efforts de tous ceux qui travaillent à la recherche et à la diffusion de l'information en matière de logement.

4. On aurait intérêt à insister davantage sur la diffusion de l'information aux consommateurs.

Options et questions concernant la recherche et la diffusion de l'information

1. Quel équilibre conviendrait-il que la SCHL établisse entre la recherche sur les questions de santé et de sécurité, d'une part, et la recherche sur les nouvelles techniques et les innovations, d'autre part?

2. Quelle est la meilleure façon, pour le gouvernement, d'encourager les innovations et le développement des technologies: prix, recherche interne, financement de travaux innovateurs, etc.?

3. Comment le gouvernement pourrait-il concourir à améliorer la diffusion de l'information technique aux constructeurs et aux fournisseurs?

4. Quels devraient être les rôles respectifs de la SCHL, des ministères du gouvernement fédéral, des autres paliers de gouvernement et des associations industrielles dans la diffusion de l'information et la recherche dans le domaine du logement?

5. Quelle serait la façon la plus économique de transmettre l'information aux consommateurs?

6. La SCHL devrait-elle utiliser davantage son réseau de bureaux extérieurs pour le transfert de technologie, ceux-ci fournissant l'information aux constructeurs et transmettant en retour à la SCHL les renseignements obtenus sur le terrain?

7. Les services d'inspection privés sont-ils à même de fournir des conseils techniques spécialisés aux acheteurs de maisons, tant dans les régions urbaines que rurales, ou d'assurer les inspections spéciales requises par le public ou les divers paliers de gouvernement? Dans la négative, quelle mesure pourrait-on prendre pour corriger la situation?

CODES DU BÂTIMENT - UNIFORMITÉ ET SOUPLESSE

En général, les répondants pensent que les codes du bâtiment ont grandement contribué à la qualité du logement et qu'il serait mal venu d'en diminuer la rigueur.

Le thème qu'ils ont le plus souvent mis de l'avant a été la nécessité d'avoir un seul code et une seule façon de l'appliquer partout au Canada. Le thème le plus souvent exprimé ensuite a été la nécessité d'avoir un code assez souple pour permettre les différences régionales ou rurales-urbaines. Il appartient aux gouvernements maintenant de trouver une méthode qui réponde à ces deux besoins.

Une façon d'assurer l'uniformité tout en permettant les différences régionales serait de faire un plus grand usage de critères de rendement. Si l'on utilisait un code tenant compte du rendement, les différences régionales en matière d'exigences s'imposeraient d'elles-mêmes chaque fois que le rendement dépendrait des conditions locales telles que l'humidité, le climat ou d'autres facteurs environnementaux. Grâce à cette méthode, les différences régionales seraient le fruit de règles systématiques et mesurables, plutôt que du hasard comme c'est la cas présentement.

Un certain nombre de répondants ont appuyé l'idée d'un code plus orienté sur le rendement, mais certains se méfient de toute démarche dans ce sens, étant d'avis que la complexité de l'administration d'une telle méthode la rend peu pratique et que le public est mieux protégé par une méthode prescriptive clairement définie et facilement comprise. Nous aimerions recevoir d'autres observations à propos de cette suggestion de faire davantage appel aux critères de rendement, de pair avec un code prescriptif ou certaines parties du code.

Certains ont aussi appuyé l'idée du code distinct proposé pour le construction résidentielle. On a également souligné que si le langage du code était plus à la portée de l'utilisateur,

cela contribuerait à améliorer les normes de qualité et à faire respecter les règlements.

Des participants ont exprimé l'avis que le code ne doit pas se limiter aux aspects des matériaux et de l'assemblage, qu'il faut lui donner plus de fermeté ou une allure plus proactive vis-à-vis des questions d'environnement et des éléments autres que la construction proprement dite, notamment pour éliminer davantage les obstacles à la circulation dans les maisons, assurer une meilleure protection contre le crime et les incendies, conserver l'énergie, améliorer la qualité de l'air à l'intérieur et réduire les accumulations d'humidité.

Le document de consultation demandait aussi s'il était approprié d'assouplir les dispositions du code du bâtiment, en donnant plus d'importance aux garanties obligatoires. Il semble que personne n'appuie cette idée.

Recommandations relatives aux codes du bâtiment

1. Les gouvernements devraient viser l'utilisation d'un code du bâtiment unique pour tout le Canada qui incorporerait, en une section autonome, un code consolidé du logement.

2. Les gouvernements devraient appuyer et encourager les initiatives visant à repérer les sous-sections du code où l'incorporation de critères de rendement faciliterait l'adoption de pratiques innovatrices ou offrirait aux régions la souplesse dont elles ont besoin.

Options et questions concernant les codes du bâtiment

1. Le code devrait-il être plus rigoureux ou complété par l'incorporation d'éléments qui ne portent pas sur la construction comme telle? En particulier, faudrait-il y ajouter des dispositions sur la qualité de l'air intérieur, le contrôle de l'humidité, la conservation de l'énergie, la protection contre le crime et l'absence d'obstacles à la circulation? Dans l'affimative, comment?

2. Si des critères de rendement étaient adoptés de pair avec les codes prescriptifs actuels, dans quelles sections du code seraient-ils le plus utiles? Y a-t-il des sections pour lesquelles vous rejetteriez énergiquement l'adoption de critères de rendement?

3. Y a-t-il d'autres façons d'introduire plus de souplesse dans les dispositions du code du bâtiment?

ACTIVITÉS DE RÉGLEMENTATION ÉLARGIES ET QUALITÉ DU VOISINAGE

Le domaine de la réglementation a aussi été mentionné par un bon nombre de répondants. Le document de consultation demandait s'il y avait lieu de l'assouplir. En général, les répondants prônent l'élimination du "zonage restrictif" et l'adoption de modifications aux règlements de zonage qui permettraient d'accorder l'attention voulue à l'optimalisation du développement urbain, à la transformation des logements et à la densification; mais ils tiennent aussi à ce que les normes résidentielles de la collectivité soient protégées. Certains répondants craignent qu'une trop grande souplesse finisse par favoriser la sagesse à courte vue, plutôt que des lignes de conduite bien pensées.

D'autres, par contre, ont mentionné que le manque de souplesse empêche les innovations, ainsi que la recherche et l'essai de nouvelles solutions. Dans l'ensemble, cependant, les répondants pensent que même si l'assouplissement des règlements est désirable, il faudra d'abord en prouver les avantages réels avant de modifier ou assouplir quelque norme que ce soit. L'importance de la recherche, de la démonstration et de la diffusion des résultats a été soulignée, comme moyen de faciliter une réforme des règlements qui soit valable. Ceci confirme la justesse de la méthode suivie dans l'initiative ACT (l'initiative conjointe, financée par la SCHL, de réforme des règlements à laquelle travaillent la Fédération des

municipalités canadiennes, l'Association canadienne des constructeurs d'habitations et l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine).

Un sujet qui mérite peut-être un peu plus d'attention dans cette deuxième consultation est la question de savoir dans quelle mesure on pourrait faire davantage usage de méthodes plus innovatrices et plus souples dans certaines initiatives de zonage ou de planification. Ceci comprendrait, par exemple, des initiatives conjointes de l'industrie et de divers paliers de gouvernement, et des modifications aux règlements de zonage à condition que le promoteur fournisse certains équipements publics.

Le sujet de la qualité du voisinage n'a été mentionné dans les réponses que comme un élément qui souffrirait si les règlements étaient assouplis. Ceci indique que, dans l'esprit de nombre de répondants, la recherche de la qualité du voisinage s'identifie à la lutte pour le maintien du statu quo. Certains ont mentionné, cependant, que la banlieue composée exclusivement de maisons unifamiliales est une solution inefficace et que les plans locaux d'utilisation des sols devraient être conçus de façon à encourager le mélange des types d'habitation.

Ceci porte à penser que les gouvernements ont peut-être un rôle à jouer dans la démonstration des aspects positifs du changement et que les voisinages peuvent être enrichis par la diversité des habitations que permettrait l'assouplissement des contrôles, ou par l'optimalisation du développement urbain.

Comme indiqué dans la section sur la recherche, plusieurs répondants ont mentionné que les gouvernements devraient jouer un rôle de sensibilisation, en luttant contre le syndrome "PDMC" par une meilleure éducation du consommateur. Une approche plus active de la part de tous les paliers de gouvernement pourrait en effet être de mise.

Tous les répondants reconnaissent que les processus de planification et d'approbation doivent être modernisés. Le

fait que des exigences se contredisent ou chevauchent les unes sur les autres constitue, selon eux, un facteur paralysant en ce domaine.

Recommandations relatives à la réglementation

1. Le gouvernement devrait travailler avec l'industrie de la construction résidentielle dans des initiatives visant à examiner les règlements locaux sous l'angle des coûts-efficacité et, s'il y a lieu, démontrer les avantages qui découleraient de la réforme de certains règlements restrictifs.

2. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux devraient appuyer les initiatives visant à aider les municipalités à moderniser leurs processus de planification et d'approbation.

Questions à discuter portant sur la qualité des voisinages et les règlements.

1. Quelles options s'offrent à la SCHL et aux organismes de l'habitation des autres paliers de gouvernement pour améliorer la qualité de vie dans les collectivités rurales et urbaines?

2. Quelles options s'offrent aux divers paliers de gouvernement pour assouplir les règlements sans compromettre la qualité?

ASSURANCE HYPOTHÉCAIRE ET QUALITÉ DU LOGEMENT

En vertu du programme d'assurance-prêt hypothécaire LNH, la SCHL offre aux prêteurs hypothécaires une assurance contre le défaut de paiement des emprunteurs, ce qui facilite l'accès à des prêts hypothécaires dont le rapport prêt-valeur est élevé.

En assureur prudent, la SCHL impose des exigences techniques aux prêteurs, afin de minimiser les risques de l'assurance.

Dans le passé, les mesures prises par la SCHL pour faire respecter ces exigences ont eu d'importantes répercussions sur le marché du logement dans son ensemble, en montrant ce qu'est la qualité du logement ou en diffusant l'information à son sujet. Mais aujourd'hui, étant donné que la SCHL ne compte plus que pour 15 % de tous les nouveaux logements et que les municipalités sont mieux en mesure de faire respecter les normes, les exigences techniques de l'assurance hypothécaire de la SCHL n'ont que peu d'effet sur la qualité du logement.

Les répondants n'ont pas mentionné que l'assurance hypothécaire avait une influence importante sur la qualité du logement. Comme déjà dit, tous étaient d'accord pour dire que les meilleurs moyens dont disposait la SCHL pour influencer la qualité du logement étaient la recherche, la diffusion de l'information et les activités de sensibilisation.

LOGEMENT ET DÉVELOPPEMENT RÉSIDENTIEL ACCEPTABLE

La qualité du logement doit se définir non seulement par rapport à son rendement pour l'occupant ou à ses conséquences pour le voisinage immédiat, mais aussi par rapport à son impact plus global sur l'environnement; ce qui veut dire qu'il faut étudier les conséquences environnementales de l'utilisation des divers matériaux et procédés de construction et du comportement réel du logement.

Cette question n'a pas été soulevée dans le document de la première consultation; mais la conscience accrue que les gens ont de l'importance de s'orienter vers des formes de développement résidentiel plus acceptables nous oblige à en parler dans la présente consultation.

Les travaux en cours à la SCHL, ou projetés, porteront sur une utilisation plus intégrée des systèmes énergétiques dans le logement, sur les mesures susceptibles de réduire la consommation d'eau des quartiers résidentiels et les conséquences qui en découleront pour la prolongation de la durée utile des réseaux municipaux d'eau et d'égout, sur les exigences énergétiques des divers matériaux et méthodes de construction, et sur la façon d'améliorer le rendement énergétique grâce à des formes optimales de développement urbain, de densification des quartiers résidentiels et de conception des bâtiments domiciliaires.

Un autre domaine d'intérêt est celui des effets que les changements climatiques annoncés auront sur les agglomérations canadiennes. Selon des rapports récents de Statistique Canada, il semble que, d'ici 30 ans, l'élévation du niveau des eaux pourrait avoir de graves conséquences pour certaines régions habitées du Canada. La SCHL devrait-elle prioritairemnt axer ses recherches sur les implications de ces changements?

Option à discuter

Comment la SCHL, les divers paliers de gouvernement et l'industrie de la construction résidentielle peuvent-ils le mieux contribuer à atteindre le but visé, à savoir un développement acceptable? La recherche, la démonstration, la certification des maisons qui respectent l'environnement, et un code de construction qui tient compte des paramètres environnementaux constituent la trame possible d'une stratégie globale. Quelle est l'approche la plus prometteuse que les gouvernements pourraient adopter?

LA PROCHAINE ÉTAPE

Dans le présent document de consultation, nous avons présenté un certain nombre de recommandations préliminaires à discuter et de nouvelles questions. La SCHL désire recevoir vos observations sur ces points et sur toute autre question connexe. En plus de solliciter vos réponses écrites, la SCHL se propose de réunir les principaux agents du domaine du logement, afin de discuter des options qui s'offrent en matière de transfert de technologie et de recherche technique, les domaines qui ont suscité le plus grand intérêt dans la première consultation.

Prière de faire parvenir vos observations sur n'importe quelle question abordée dans ce document, avant le 10 décembre 1990, à:

Eugene A. Flichel
Président intérimaire
Société canadienne d'hypothèques et de logement
Bureau national
682, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7